

HUMPPF !...  
CH'EST QUOI UN ÉCOCHYCHTÈME ?



Face à l'urgence climatique  
les discours ne suffisent pas.



# CHAPITRE – QUELLE ACTION PUBLIQUE POUR L'ENVIRONNEMENT ?

B. Schneider 2020/2021 spécialité terminale SES

# Objectifs d'apprentissage

- -Savoir identifier les différents acteurs (pouvoirs publics, ONG, entreprises, experts, partis, mouvements citoyens) qui participent à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique ; comprendre que ces acteurs entretiennent des relations de coopération et de conflit.
- - Comprendre que l'action publique pour l'environnement articule différentes échelles (locale, nationale, européenne, mondiale).
- En prenant l'exemple du changement climatique :
- - Connaître les principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement : réglementation, marchés de quotas d'émission, taxation, subvention à l'innovation verte ; comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites, et que leur mise en œuvre peut se heurter à des dysfonctionnements de l'action publique ;
- - Comprendre qu'en présence de bien commun les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l'environnement sont contraints par des stratégies de passager clandestin et les inégalités de développement entre pays.
-

# Notions au programme :

- *environnement, action publique, mise à l'agenda, changement climatique, biens collectifs, externalités négatives, biens communs, passager clandestin, taxation, subvention, réglementation, marché de quotas, gouvernance multi-niveaux, répertoires d'action, principe de subsidiarité*

# Axe 1

- Le premier item du programme invite à montrer que les questions environnementales sont devenues un problème public mis à l'agenda politique sous l'effet de l'interaction d'acteurs divers : pouvoirs publics, organisation non gouvernementales, entreprises, experts, partis politiques, mouvements citoyens. Ces acteurs entretiennent des relations de coopération et de conflit parce que leurs intérêts divergent parfois.

# Axe 2

- L'action publique pour l'environnement articule différentes échelles, locale, nationale, européenne et mondiale : en effet, certains problèmes environnementaux sont infranationaux, d'autres sont supranationaux.

# Axe 3

Pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement, les pouvoirs publics disposent de quatre instruments : la réglementation, les marches de quotas d'émission, la taxation et la subvention de l'innovation verte. Ces instruments présentent des avantages et des limites et leur mise en œuvre peut se heurter à des dysfonctionnements de l'action publique. De plus, en présence de bien commun, les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l'environnement sont contraints par des stratégies de passager clandestin et par les inégalités de développement entre pays.

# Introduction

- Nous avons déjà étudié les sources de la croissance et son caractère instable mais il nous faut maintenant en étudier les **interactions avec l'environnement**. Cet environnement est dans une double relation avec le monde de l'économie qui intéresse la science économique :
- - les hommes utilisent les ressources apportées par l'environnement sous forme de capital pour produire des biens et des services : se pose alors la question de **l'épuisement de ces ressources**,
- - les activités économiques ont des effets néfastes pour l'environnement sous la forme de pollution et de production de déchets : se pose alors la question de **la dégradation de l'environnement**.

# Introduction et lexique

- Définition :
- L'environnement correspond à l'ensemble des éléments biologiques qui permettent les activités humaines. Il se compose des ressources naturelles et de l'écosystème.
- L'enjeu de l'écologie est donc venu à partir des années 1970 au centre des préoccupations des citoyens, mais également des partis politiques, des grandes entreprises. Ce processus intéresse la science politique qui étudie la manière dont un enjeu devient l'objet des politiques publiques menées par les décideurs politiques. C'est la notion **d'action publique**.
- Définition :
- L'action publique est l'ensemble des actions des pouvoirs publics (lois, réglementations, discours, campagne de communication...) en vue de traiter les problèmes publics inscrits à l'agenda politique.
- Ce chapitre va donc associer science économique et science politique pour croiser les regards sur l'enjeu de l'environnement.

# Axes directeurs du chapitre

- Axes directeurs du chapitre :
  - - nous nous demanderons d'abord comment et pourquoi l'environnement est devenu un problème public : Partie I.,
  - - puis nous étudierons les instruments économiques permettant de lutter contre le changement climatique, ainsi que leurs limites : Partie II.

# Plan

- I° La construction d'une action publique environnementale :
  - A° De multiples acteurs participent à cette construction :
    - B° Une action publique multi-niveaux :
- II° Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :
  - A° Les limites que rencontrent l'action publique pour le climat:
    - B° Les instruments de l'action publique :

# Plan

## I. **La construction d'une action publique environnementale :**

### A. De multiples acteurs participent à cette construction :

1. Le processus d'inscription à l'agenda politique
2. La diversité des acteurs :
3. Des acteurs entre coopération et conflit :

### B. Une action publique multi-niveaux :

1. De l'échelle locale à l'échelle internationale :
2. Des échelles d'intervention complémentaire :

## II° **La lutte contre le changement climatique :**

### A. Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :

1. Les limites des négociations internationales:
2. Les dysfonctionnements de l'action publique:

### B. Les instruments de l'action publique :

1. Avantages et limites de la réglementation :
2. Avantages et limites de la taxation et de la subvention :
3. Avantages et limites du marché de quotas :

# Plan

- I° La construction d'une action publique environnementale :
- A° De multiples acteurs participent à cette construction :
  1. Le processus d'inscription à l'agenda politique
  2. La diversité des acteurs :
  3. Des acteurs entre coopération et conflit :

# I° La construction d'une action publique environnementale :

## A° De multiples acteurs participent à cette construction

### □ 1° Le processus d'inscription à l'agenda politique (DOC1)

#### **DOC.1** La construction des questions environnementales comme problème public

Constituer un problème public, c'est transformer une situation, une pratique, une expérience de vie en quelque chose qui se trouve défini comme problématique [...]. C'est faire d'un enjeu ou d'une activité un objet de débat et de revendication pour qu'une action soit entreprise pour en changer le statut ou les effets. Un classique de la littérature scientifique anglophone a pour titre *Naming, Blaming, Claiming*<sup>1</sup>. C'est de cela qu'il s'agit ici. Pour qu'il y ait un problème public, il faut qualifier une situation, l'associer à quelque chose d'inacceptable [...]. Il faut déployer un registre d'accusation (« c'est la faute de ... ») et si possible esquisser des revendications qui donnent la solution tenue pour optimale.

Concrètement, la liste des faits et des comportements éligibles au statut de problème public est illimitée. Le sac plastique si commode pour envelopper les courses va devenir problème public si des voix s'élèvent pour souligner qu'on en retrouve plein la nature, qu'il tue dauphins ou tortues marines qui l'ingèrent.

Érik Neveu, « L'analyse des problèmes publics : un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents », *IDÉES* n°190, décembre 2017.

1. « Qualifier, reprocher, réclamer ».



▲ Le 10 octobre 2014, l'Assemblée nationale a voté l'interdiction des sacs plastique à usage unique. L'interdiction est entrée en vigueur en 2016.

**1 Comprendre.** À quelles conditions une situation devient-elle un problème public ?

**2 Illustrer.** Donnez un autre exemple de situation devenue un problème public en matière d'environnement.

# Correction

## 1. Une situation devient un problème public si :

– elle est désignée comme problématique ou inacceptable

(« *Naming* ») : elle fait alors l'objet de débats ;

les responsables de la situation sont identifiés

(« *Blaming* ») ;

– elle fait l'objet de revendications sur l'action publique

optimale à mener pour y remédier (« *Claiming* »).

## 2. Le réchauffement climatique est devenu un problème public en matière d'environnement.

## DOC 2 : les différentes phases des opérations de construction des problèmes publics :

<b>Identification</b>	Une situation est désignée comme problématique par un ou plusieurs « promoteurs » : intellectuels, laboratoires d'idées, mouvements sociaux, groupes d'intérêts, partis politiques ou personnes disposant de ressources particulières (connaissances techniques, contacts avec un journaliste ou un élu local...).
<b>Cadrage</b>	Les promoteurs produisent un récit diagnostiquant la nature du problème, ce qui en relève ou non, ses causes et les actions réparatrices à entreprendre.
<b>Justification</b>	Les promoteurs argumentent sur le fait que le problème qu'ils portent est d'une gravité toute particulière. Trois registres d'argumentation peuvent être identifiés : <ul style="list-style-type: none"><li>● La référence à l'idée de démocratie : un problème est essentiel parce que le peuple le dit.</li><li>● La mobilisation des émotions.</li><li>● Le recours aux chiffres et au raisonnement scientifique.</li></ul>
<b>Popularisation</b>	Les promoteurs font entendre ces cadrages et justifications à des publics cibles : opinion, groupes concernés, décideurs... Cela suppose souvent de capter l'attention des médias.
<b>Mise en politique publique</b>	Le problème cesse d'être objet de mobilisation et de débat pour devenir aussi objet d'action et de mesures pratiques.

- ① Repérez parmi ces situations celles qui font obstacles à la construction du problème public
- ② Repérez celles qui participent à la construction du problème public et le type d'opération dont il s'agit. (Identification, cadrage ...cf. tableau précédent)
- ③ Quels sont les acteurs impliqués dans la construction du problème public ?

# Correction :

**Activité** Participez à la construction d'un problème public → Manuel p.375

*Cette activité permet d'illustrer les opérations de construction d'un problème public vues dans le document 1. Il est possible aussi de transposer cette activité à des cas existants, comme celui de Love Canal suggéré ici, et de demander aux élèves de travailler en groupes sur différents cas.*

1. Les situations a, c, e et g.
2. Les situations b (cadrage), d (popularisation) et f (popularisation).
3. Les habitants organisés en collectif, le laboratoire de recherche et les participants à la manifestation.

dans ce document : identification : on pourrait imaginer qu'un médecin de la commune alerte sur le nombre de cas ou que les parents discutent entre eux et s'alarment du nombre de cas. ent

Justification : le collectif présente les résultats au sénateur, député de leur circonscription.

Mise en politique publique : le député intervient pour présenter le pb aux questions au gouvernement.

# Synthèse :

- Les questions environnementales constituent un problème public, c'est-à-dire un phénomène social, qui du fait de l'interaction de différents acteurs, acquiert une **visibilité et un débat public**. Pour parler de problème public, il faut donc **qualifier une situation=naming** (Ex : le réchauffement climatique), situation étant considérée comme **inacceptable=blaming** (Ex : elle entraîne la fonte des glaces, la disparition d'espèces, le phénomène des réfugiés climatiques...) et **reprocher, réclamer une solution= claiming** (ex : nos modes de production et de consommation sont à remettre en cause, il faut limiter les gaz à effet de serre en signant des accords).
- Cependant, le problème public suppose un processus constitué de **plusieurs étapes** pour enfin être mis à l'agenda publique (=inscription du problème public à l'ordre du jour politique). Cette inscription va donc engendrer **une réaction publique** que l'on appelle action publique, c'est-à-dire l'action des pouvoirs publics pour répondre à un problème mis à l'agenda politique.

# A° De multiples acteurs participent à cette construction :

## 2. La diversité des acteurs

### □ Document 3 : Vidéo « Le Grenelle de l'environnement »

<https://www.youtube.com/watch?v=5UOw0STghPQ>

1° Listez les différents acteurs présents lors de ce Grenelle de l'environnement.

2° Quel acteur en est à l'origine et en a le dernier mot en matière de décision ?



## 2. La diversité des acteurs (suite)



- DOC 4 : « À l'ONU, Greta Thunberg s'en prend aux leaders du monde », Courrier International, 23/09/2019
- 1. Caractérisez les acteurs en présence dans ce document.
- 2. Est-ce une relation de coopération ou de conflit entre ces acteurs ? Justifiez votre réponse.
- 3. Quel clivage Greta Thunberg cherche-t-elle à installer entre elle et ses opposants ?

<https://www.youtube.com/watch?v=W4e5l-XUmfl>

## 2. La diversité des acteurs

Consigne : complétez le tableau à l'aide du texte

### □ DOC 5 « le projet Reach »

1. En quoi consiste le règlement REACH ?
2. Quels sont les arguments en faveur et en défaveur de ce règlement ?
4. Illustrez les différents répertoires d'action politique auxquels ont recours les différents acteurs pour défendre leurs intérêts.
5. Montrez que cette mise à l'agenda de la réglementation des produits dangereux fait l'objet de relations de coopération et de conflit entre les différents acteurs.

Acteurs	Favorables à une réglementation sanitaire stricte	Défavorables à une réglementation sanitaire stricte
Pouvoirs publics		
ONG et mouvements citoyens		
Entreprises		
Experts		
Partis		

# Correction

<b>Acteurs</b>	<b>Favorables à une réglementation sanitaire stricte</b>	<b>Défavorables à une réglementation sanitaire stricte</b>
Pouvoirs publics		
ONG et mouvements citoyens		
Entreprises		
Experts		
Partis		

# Correction

Acteurs	Favorables à une réglementation sanitaire stricte	Défavorables à une réglementation sanitaire stricte
Pouvoirs publics	<p>la commissaire à l'environnement Margot Wallström joint à sa proposition de réglementation REACH, sa propre analyse sanguine.</p> <p>le Conseil européen des ministres de l'Environnement</p>	<p>Conseil européen de l'industrie chimique (CEFIC), présidé par le géant allemand BASF (la plus grande entreprise chimique mondiale)</p>
ONG et mouvements citoyens	<p>le lobbying des associations de défense de l'environnement ou des ONG, comme Greenpeace (alliée pour la circonstance à la OGT), est lui aussi bien réel. En 2003, à la demande du WWF (World Wide Fund for Nature</p>	<p>l'Association de l'industrie chimique allemande (VCI, Verband der Chemischen Industrie) ou BUSINESSEUROPE un rapport de la Confédération de l'industrie allemande (BDI) estime que REACH entraînerait une perte de plus de 2,3 millions d'emplois en Allemagne</p>
Entreprises		<p>le géant allemand BASF (la plus grande entreprise chimique mondiale)</p>
Experts		<p>Une autre étude conduite en 2003 par le cabinet conseil <del>Verce</del> Management Consulting pour l'Union des industries chimiques françaises (UIC) conclut que REACH se soldera, à coup sûr, par une chute du PIB français de 1,6 %, soit une perte de 28 milliards d'euros</p>
Partis, politiciens	<p>l'italien Renato <del>Brunetta</del>.</p> <p>Gérard <del>Qosta</del>, député Vert européen à l'époque, REACH est devenu un dossier industriel</p>	<p>Gerhard Schröder, Tony Blair et Jacques Chirac envoient une lettre au président de la Commission Romano Prodi, lui demandant de ne pas « mettre en péril la compétitivité internationale de l'industrie chimique européenne ».</p> <p>Verheugen et <del>Barroso</del> plaident pour que la Commission revioie à la baisse les obligations pour l'entreprise de fournir le maximum d'informations sur les produits chimiques concernés par REACH</p>

# Synthèse

- Les problèmes publics sont mis en lumière par une **multiplicité d'acteurs**, qui tiennent un rôle particulier dans le processus d'inscription à l'agenda politique et à la gestion de l'action publique face au problème. **Les entrepreneurs** de cause tiennent notamment une place fondamentale en amont, en faisant connaître le problème. Nous allons voir désormais que la relation entre ces différents acteurs peut se baser sur la **coopération** mais aussi **le conflit**.

# Plan

I° La construction d'une action publique  
environnementale :

B° Une action publique multi-niveaux :

1. De l'échelle locale à l'échelle internationale :

2. Des échelles d'intervention complémentaire :

# B° Une action publique multi – niveaux

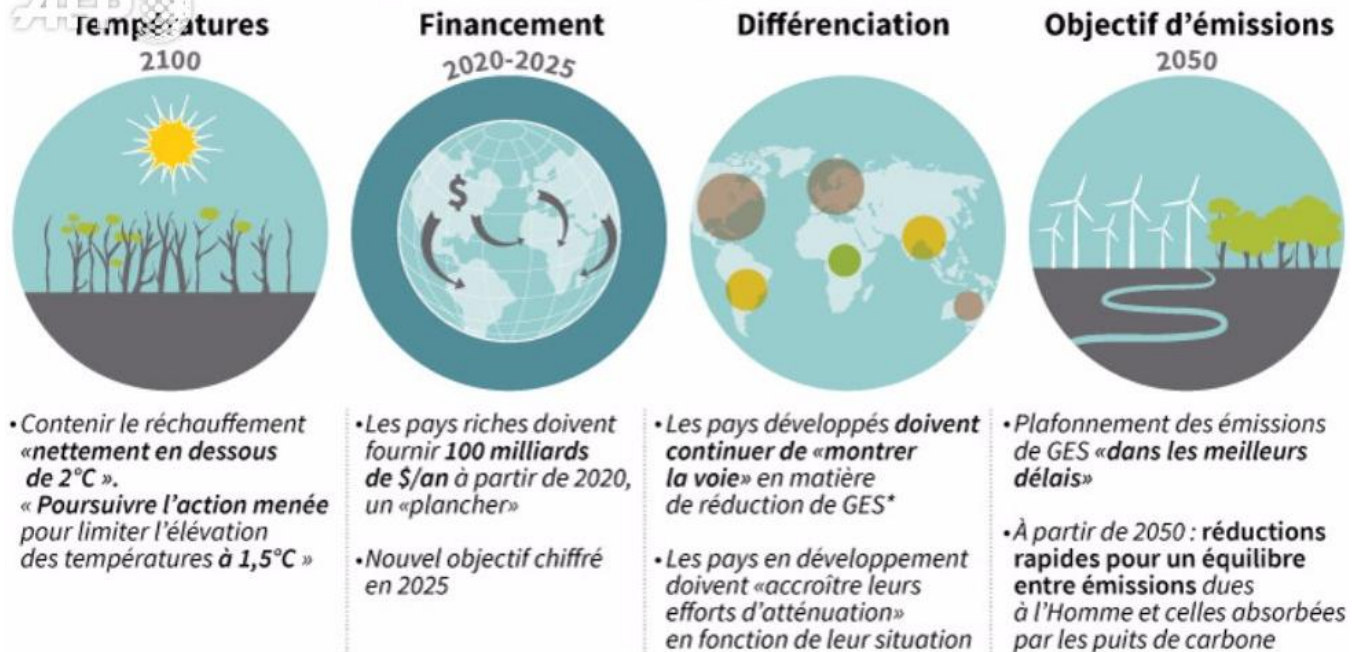
## 1° De l'échelle locale à l'échelle internationale

Vidéo COP 21 :

<http://www.france-tvinfo.fr/meteo/climat/cop21/cop21-les-details-de-l-accord-1218997.html>

### Accord sur le climat : points clés

Le texte juridiquement contraignant, adopté par 195 pays, entrera en vigueur en 2020



DOC 6 : Vidéo Conférence sur le climat, 40 ans sans compromis

Question : résumer le contenu de la vidéo

## 2. Des échelles d'intervention complémentaire :

### Document 7 Le principe de subsidiarité

À la suite de l'entrée en vigueur de l'Acte unique en 1987, un titre spécifique a été consacré à l'environnement. L'ancien titre XIX du traité fut le premier à avoir consacré dans le droit communautaire le principe de subsidiarité.

Aussi la politique environnementale a-t-elle pu servir de tremplin au principe. Par la suite, en vertu du Traité de Maastricht, celui-ci fut généralisé à l'ensemble des politiques de l'Union.

Pour être justifiée, une action de l'Union doit, dès lors, répondre à deux critères, à première vue redondants, mais qui demeurent cumulatifs. D'une part, les objectifs de l'action proposée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres ; d'autre part, cette action doit pouvoir être mieux réalisée au niveau de l'Union. Aussi l'inaptitude des autorités nationales à juguler un risque écologique doit-elle se combiner avec une plus-value au niveau européen. Un indice de cette « valeur ajoutée » peut être déduit de l'élément transnational, présent en matière environnementale.

*A priori*, le législateur de l'Union ne devrait pas éprouver de difficultés insurmontables à respecter ces deux critères. L'unicité de la biosphère et les interrelations entre les écosystèmes n'enlèvent-elles pas toute pertinence aux frontières délimitant la souveraineté étatique ? Ni les espèces végétales, ni les espèces animales, ni leurs biotopes ne connaissent les frontières, surtout lorsque celles-ci ne sont pas délimitées par des éléments géographiques. À quelques exceptions près, ces problèmes transnationaux appellent des réponses communes. À titre d'exemple, les cours d'eau ne doivent pas être gérés en fonction d'une logique cantonale ou départementale voire nationale, mais bien en fonction de leur bassin hydrogéographique. Dans la même logique, la Cour de justice a reconnu que la protection des oiseaux migrateurs était typiquement un problème de nature transfrontalière qui, partant, impliquait des responsabilités partagées pour les États membres.

Source : Nicolas de Sadeleer, « Particularités de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement », Droits et Société, 2012/1

1. Relevez dans le texte les deux caractéristiques du principe de subsidiarité et justifiez alors son existence dans le cadre européen.
2. Pourquoi l'enjeu environnemental justifie-t-il l'intervention de l'Union Européenne ?

# Correction

- Définition :
- Le principe de subsidiarité considère :
  - réserver uniquement à l'échelon supérieur – ici l'Union européenne (UE) – uniquement ce que l'échelon inférieur – les États membres de l'UE – ne pourrait effectuer que de manière moins efficace.
  - en conséquence, l'UE, en dehors de ses compétences exclusives, ne peut se saisir d'une compétence que si l'échelon inférieur ne peut la mener plus efficacement.
- Dans le cadre européen, c'est la Cour de justice de l'Union Européenne qui assure le respect de ce principe et règle les litiges qui peuvent se présenter quand un Etat-Nation et l'Union européenne souhaitent intervenir dans le même domaine.

□

# DOC 8 , manuel Magnard

## DOC .4 La complémentarité des niveaux d'action publique : le cas des transports

Niveau mondial	Niveau européen	Niveau national	Niveau local
<b>Aviation civile internationale</b>	<b>Transport maritime</b>	<b>Véhicules automobiles</b>	<b>Transports urbains</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Stabilisation des émissions de CO<sub>2</sub> à partir de 2020 (88 % de la flotte mondiale en 2021-2026).</li><li>• Mécanisme de compensation en cas de dépassement : achat de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub> auprès des secteurs d'activité qui réduisent leurs émissions.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plan de surveillance des émissions de GES des navires.</li><li>• Objectif de baisse des émissions de 40 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2050.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Taxe carbone sur la consommation de produits énergétiques, de gaz et de charbon.</li><li>• Bonus (prime à l'achat) / malus (taxe) pour encourager l'achat de véhicules peu polluants.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Circulation alternée en cas de pic de pollution.</li><li>• Gratuité des transports en commun.</li><li>• Réglementation des horaires de livraison.</li><li>• Péages urbains.</li><li>• Vélos en libre-service.</li></ul>

**Vignette Crit'Air :** certificat qualité de l'air qui correspond à une classe de véhicule définie en fonction des émissions de polluants atmosphériques. Obligatoire pour circuler dans les zones à circulation restreinte instaurées par certaines collectivités (Paris, Grenoble) ou pour circuler lors d'épisodes de pollution.

**13 Déduire.** Quel est l'objectif des mesures prises à chaque niveau dans le secteur des transports ?

**14 Illustrer.** Montrez que les moyens employés pour atteindre cet objectif sont divers.

**15 Comprendre.** Montrez, à partir de l'exemple de la vignette Crit'Air, que l'action publique articule deux niveaux d'action publique.

# Correction, prise de note

- **13. L'objectif des mesures prises a chaque niveau dans le secteur des transports est de limiter les émissions de CO2.**
- **14. Les moyens employés pour atteindre cet objectif sont** divers : un marché de quotas d'émissions est instauré au niveau mondial dans l'aviation civile internationale ; la taxation (taxe carbone, bonus/malus) est utilisée au niveau national ; la réglementation est utilisée aux niveaux européen et local.
- **15. La vignette Crit'Air définit des classes de véhicules** à l'échelle nationale, mais ne s'applique que dans les zones à circulation restreinte dans certaines communes ou en cas d'épisodes de pollution au niveau local.

# Document 9 Magnard

Document 9 : L'articulation entre les échanges internationaux et les actions à l'échelle européenne et nationale

**On distingue deux types d'articulation entre les accords internationaux et les actions à l'échelle européenne et nationale.**

## Approche descendante ou « *top down*<sup>1</sup> »

- 1. Engagements décidés collectivement** au niveau international. Ex. : le protocole de Kyoto de 1997 dont l'objectif est de diminuer de 5,2% les émissions de GES<sup>2</sup> des pays industrialisés entre 2008 et 2012 par rapport au niveau de 1990.
- 2. Union européenne** : engagement de réduction des émissions de GES de 8% de 2008 à 2012 par rapport au niveau de 1990.
- 3. Chaque pays s'efforce de respecter** cet engagement par des politiques nationales reposant sur des approches réglementaires ou des instruments incitatifs (taxes, subventions, marchés de quotas d'émission).

1. Du haut vers le bas.
2. Gaz à Effet de Serre.
3. Du bas vers le haut.

## Approche ascendante ou « *bottom up*<sup>3</sup> »

- 3. Premier bilan en 2023**, puis tous les cinq ans : révisions éventuelles de leurs engagements par chaque pays pour atteindre l'objectif fixé.
- 2. Accord conclu à la COP 21 de Paris** en 2015 sur un objectif commun : limiter l'augmentation de la température à 2°, voire 1,5° d'ici 2100.
- 1. Annonce par chaque pays de sa contribution à la lutte contre le réchauffement climatique** : ces **contributions nationales** constituent le socle de la négociation internationale, plus transparente et ambitieuse.

D'après Jean-Louis Combes, Pascale Combes-Motel, Sonia Schwartz, « Un survol de la théorie des biens communs », *Revue d'économie du développement*, 2016.

- 1 Expliquer.** Comment les niveaux de l'action publique s'articulent-ils dans une approche « *top down* » ?
- 2 Illustrer.** Comment le protocole de Kyoto a-t-il été décliné aux niveaux européen et nationaux ?
- 3 Expliquer.** Comment les niveaux de l'action publique s'articulent-ils dans une approche « *bottom up* » ?
- 4 Comprendre.** Quel est l'intérêt de cette approche « *bottom up* » ?

# Correction

1. Dans une approche « *top down* », les niveaux de l'action publique s'articulent de manière descendante : les engagements sont pris collectivement au niveau international, puis déclines au niveau européen et au niveau de chaque pays.
2. Le protocole de Kyoto vise a diminuer de 5,2 % les émissions de Gaz a Effet de Serre des pays développés de 2008 a 2012 par rapport au niveau de 1990. Ce protocole se décline au niveau européen avec un engagement de réduction des émissions de GES plus ambitieux, de 8 % de 2008 a 2012 par rapport au niveau de 1990. Au niveau national, chaque pays s'efforce de respecter cet engagement avec différents instruments de la politique climatique.

# Correction

3. Dans une approche « *bottom up* », les niveaux de l'action publique s'articulent de manière ascendante : chaque pays annonce sa contribution nationale à la lutte contre le réchauffement climatique. Sur cette base, un accord est conclu au niveau international.
4. L'intérêt de cette approche « *bottom up* » est d'être plus transparente (chaque pays prend des engagements) et ambitieuse (chaque pays doit réviser éventuellement ses engagements pour atteindre l'objectif fixe collectivement).

# Synthèse

- Ainsi, les actions menées semblent être efficaces quand il existe **une complémentarité des échelles et des niveaux d'intervention**. Si les citoyens peuvent adapter leur comportement localement pour limiter les dégâts environnementaux (ex : prendre les transports en commun), cela s'avère bien évidemment efficace si des mesures limitant les impacts négatifs sont prises au niveau national, européen et mondial. **Les politiques environnementales reposent aussi sur le choix de l'échelon le plus pertinent pour agir. Au nom du principe de subsidiarité**, certaines communes seront démunies pour gérer des dégâts environnementaux, l'échelle d'action privilégiée sera donc européenne ou mondiale. En revanche, certaines décisions ne peuvent se prendre que localement (c'est une commune qui va décider de la mise en place d'un réseau de transport en commun par exemple).

# Plan

□ II° La lutte contre le changement climatique :

A° : Les limites que rencontre l'action publique pour le climat : les pays peuvent-ils s'entendre pour agir sur le climat ?

1. Les limites des négociations internationales:

2. Les dysfonctionnements de l'action publique:

## II° La lutte contre le changement climatique :

### A° Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :

#### Exercice d'application :

1. Inscrivez chacun des biens ou services ci-dessous dans la case appropriée.

*un vélo, un match de sport sur une chaîne payante, les poissons dans la mer, un masque de protection, la lumière d'un phare, les champignons d'une forêt, une autoroute, l'air que l'on respire.*

2. Pour chaque case, cherchez un exemple personnel à ajouter.



	<b>Non-exclusion</b> Il est impossible d'exclure des consommateurs.	<b>Exclusion</b> Il est possible d'exclure des consommateurs.
<b>Non-rivalité</b> La consommation de l'un ne réduit pas la possibilité de la consommation de l'autre.	...	...
<b>Rivalité</b> La consommation de l'un empêche la consommation de l'autre.	...	...

- 1 • Complétez le tableau en plaçant d'abord chaque type de bien dans la bonne case, puis en ajoutant les exemples correspondants.
- 2 • À quel type de bien le climat correspond-il ? Justifiez votre réponse.

# Correction

	<u>Excluabilité</u>	<u>Non excluabilité</u>
Rivalité	<b>Biens privés</b> (ex. : des aliments, des vêtements, etc.)	<b>Biens communs</b> (ex. ressources halieutiques)
Non rivalité	<b>Biens de club</b> (ex. : télévision à péage)	<b>Biens collectifs</b> (ex. : défense nationale)

II° La lutte contre le changement climatique :

A° Les limites que rencontre l'action publique pour le climat : les pays peuvent-ils s'entendre pour agir sur le climat ?

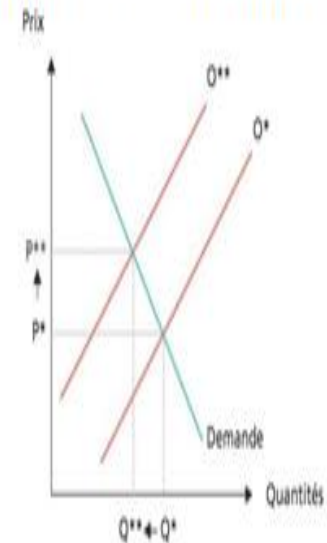
- **Définition : Les biens publics, pré-requis**
- Dans la théorie économique, un bien public a deux caractéristiques : il est **non excluable** et **non rival**.
- La condition d'excluabilité : on dit d'un bien (ou d'un service) qu'il est non excluable, lorsqu'on ne peut pas en contrôler l'accès. Par exemple, on peut contrôler l'accès à la plupart des biens de consommation et le réservant à ceux qui acceptent de les payer – ces biens sont donc excluables. Mais on ne peut empêcher personne de bénéficier de la lumière d'un réverbère dans la rue. La lumière du réverbère est donc non excluable.
- La condition de non-rivalité : on dit d'un bien (ou d'un service) qu'il est non rival, lorsque son utilisation par un individu n'entrave pas son accès à d'autres individus. Par exemple, si j'achète toutes les pâtes d'un supermarché, je prive les autres consommateurs qui devront en chercher ailleurs. Les pâtes sont donc des biens rivaux. Mais si j'utilise le wifi d'un établissement, je n'empêche personne de se connecter et de l'utiliser aussi (à la condition qu'il ait assez de puissance). L'utilisation du wifi est donc non rivale.

# Rappel chapitre 1 : L'externalité négative

## 5. Montrez que le changement climatique correspond à la définition économique de l'externalité négative.

Un plein de gasoil coûte en réalité bien plus que quelques dizaines d'euros : il convient notamment d'y ajouter les dégâts sur la santé des particules fines dégagées lors de la combustion du carburant ainsi que les émissions de dioxyde de carbone qui aggravent le changement climatique [...]. La question est alors de [...] contraindre le système de prix à refléter le coût social [ou coût total] de l'utilisation du carbone. [...]

Laurent Éloi, *L'Économie européenne 2018*, coll. « Repères », © Éditions La Découverte, 2018



$O^*$  : le producteur ne tient pas compte de l'externalité et ne supporte que son coût marginal privé.  
 $O^{**}$  : le producteur supporte à la fois son coût marginal privé et le coût marginal de l'externalité pour la collectivité.

# Correction, prise de note précédente !

- **1. Une externalité négative de pollution est une répercussion** négative de l'activité de certains agents sur l'utilité d'autres agents (qui perdent en bien-être), répercussion
- qui ne donne pas lieu à compensation monétaire.
- **2. La courbe  $O^*$  est la courbe d'offre du producteur** lorsqu'il ne supporte que son coût marginal privé de production. La courbe  $O^{**}$  est la courbe d'offre du producteur lorsqu'il supporte le coût marginal social (coût marginal privé de production + coût marginal externe) lié à son activité. Lorsque les externalités négatives sont ainsi internalisées, la quantité échangée est moindre et le prix est plus élevé.
- **3. En l'absence d'intervention de l'Etat, les producteurs** sont incités à produire et polluer une quantité excessive par rapport au niveau socialement optimal : le coût marginal privé est inférieur au coût marginal social, le prix est par conséquent trop faible (il ne reflète pas l'intégralité des coûts de production), la demande et la production sont trop élevées.

# Synthèse

- Les agents économiques individuels ne prennent en compte, dans leurs décisions, que les coûts et les bénéfices privés de leurs actions, négligeant ainsi les coûts subis par les tiers, donc par la collectivité tout entière (coût social) – s'agissant du climat, l'humanité tout entière.
- **Il y a externalités négative : ex classique** →→ **une entreprise peut produire vendre, mais aussi extrêmement pollueur.** Elle ne prends pas en compte ce coût social (ses rejets nous gênent) →→ **Puisqu'il y a externalité, il y a défaillance de marché** en situation de laisser-faire : en présence d'externalité négative, **le coût privé est inférieur au coût social.**
- Ici, la logique de marché est défaillante et ne permet pas de parvenir à une situation optimale car l'agent **rationnel qui agit en fonction de son propre intérêt choisit un comportement qui nuit à l'intérêt général.**
- Donc l'intervention de l'Etat est nécessaire si l'on veut préserver la nature, mais suppose une intervention mondiale.

# Plan

II° La lutte contre le changement climatique :

A° : Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :

1. Les limites des négociations internationales:

- a) Les passagers clandestins
- b) L'inégalité de développement.

2. Les dysfonctionnements de l'action publique:

# A° : Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :

## 1. Les limites des négociations internationales:

### l'action publique:

#### **Document 10 : Retrait des Etats-Unis de l'accord de Paris : Trump agit-il en « passager clandestin » ?**

Le 1er juin, Donald Trump a fait connaître sa décision de sortir de l'accord de Paris signé par les Etats-Unis en 2015 et ratifié par Barack Obama en 2016. [...] A l'évidence, il aurait été préférable que le deuxième émetteur mondial de gaz à effet de serre (16,4% des émissions mondiales de CO2 en 2015, derrière la Chine qui en représente 27,6%) restât dans l'accord. Que la première puissance économique mondiale ne participe plus à l'action collective est d'autant plus grave que cela peut inciter d'autres pays signataires de l'accord de Paris à suivre son mauvais exemple ou, de façon plus sournoise, à ne respecter la logique de cet accord que de façon formelle. Or il est clair que les engagements pris sont d'ores et déjà insuffisants. C'était d'ailleurs écrit noir sur blanc dans les textes signés à Paris, où la conférence des parties notait que « des efforts de réduction des émissions beaucoup plus importants que ceux associés aux contributions prévues déterminées au niveau national seront nécessaires pour contenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels ». [...]

#### Le problème du passager clandestin résolu

[...] Comme le souligne Christian de Perthuis, fondateur de la chaire Economie du climat à l'université Paris Dauphine (PSL Research University) dans chacune de ses interventions publiques, l'annonce du 1er juin a au moins le mérite de la clarté. Sinon, la communauté internationale aurait pu avoir à traiter le problème du « passager clandestin », que tous les économistes connaissent bien. Le passager clandestin est celui qui bénéficie de l'action des autres sans rien faire lui-même. En matière climatique, toute action profite à l'ensemble de la communauté et celui qui ne fait rien en profite également sans avoir à durcir ses propres règles environnementales et sans avoir à engager de dépenses spécifiques. Dans le cas des Etats-Unis sortis de l'accord de Paris, il y aura bien un profiteur, mais qui ne sera pas clandestin : sa mauvaise volonté est évidente et elle est condamnée avec fermeté dans beaucoup de capitales. [...]

« Climat: quel sera l'impact de la décision de Trump ? », Gérard Horny, Telos, 29 juin 2017

1. **Pourquoi Donald Trump a-t-il retiré les Etats-Unis de l'accord de Paris de 2015 ?**
2. **Qu'est-ce qu'une stratégie de passager clandestin ?**
3. **Pourquoi la préservation d'un bien commun comme la qualité du climat peut-elle se heurter à des stratégies de passagers clandestins ?**

# La lutte contre le réchauffement climatique peut entraîner des comportements de passagers clandestins

- R1. La lutte contre le réchauffement climatique est un bien collectif mondial car tout pays peut y contribuer (non excluabilité). Le fait qu'un pays lutte contre le réchauffement climatique n'empêche pas un autre pays d'y contribuer également (non rivalité). La lutte contre le réchauffement est donc un bien public (dit également « bien collectif pur »). La lutte contre le réchauffement climatique est un bien collectif mondial car tout pays peut y contribuer (non excluabilité). Le fait qu'un pays lutte contre le réchauffement climatique n'empêche pas un autre pays d'y contribuer également (non rivalité). La lutte contre le réchauffement est donc un bien public (dit également « bien collectif pur »).
- R2. Une stratégie de passager clandestin consiste à laisser les autres pays supporter le coût de la lutte contre le réchauffement climatique tout en profitant de ses avantages éventuels en termes de réduction de la pollution.
- Les États-Unis ont adopté une stratégie de passager clandestin dans la lutte contre le réchauffement climatique depuis 2017 car ils se sont retirés de l'accord sur le climat signé à Paris en 2015 lors de la COP21 qui engage les pays signataires à mener des politiques pour limiter la hausse des températures d'ici à 2100.
  - Si les effets de la lutte contre le réchauffement climatique sont non rivaux et non excluables, chacun a intérêt à attendre que quelqu'un d'autre la prenne en charge de manière à bénéficier des avantages sans avoir à en supporter les coûts. Au final, personne ne prendrait en charge la production du bien ou du service public.
- R3. Le dilemme du prisonnier est une matrice, une structure d'interdépendance qui implique des gains et pertes en fonction de l'action ou de l'inaction d'un pays pour le climat qui semble rationnelle (passager clandestin profiter de l'implication des autres sans en supporter le coût).
- Dans la case A : l'action des deux pays est gratifiée ( pondérée) de 4 gains pour chaque pays.
  - Dans la case B : inaction climatique des deux nations induit (0,0) pas de gains ni de perte !

# Correction

R3. Le dilemme du prisonnier est une matrice, une structure d'interdépendance qui implique des gains et pertes en fonction de l'action ou de l'inaction d'un pays pour le climat qui semble rationnelle (passager clandestin profiter de l'implication des autres sans en supporter le coût).

- Dans la case A : l'action des deux pays est gratifiée (pondérée) de 4 gains pour chaque pays.
- Dans la case B : inaction climatique des deux nations induit (0,0) pas de gains ni de perte !
- Dans la case C : l'inaction climatique est gratifié d'un gain de 8 et inversement l'action pour le pays engagé induit une perte de 4 ... et symétriquement.

R4. Le choix rationnel individuel pour chaque pays est l'inaction gain supérieur de passager clandestin

R5 la situation collective c'est-à-dire la somme des deux choix rationnel, va conduire à une situation sous optimale c'est-à-dire

□ (0,0)

□

Une représentation des pertes et des gains lors des négociations climatiques

		USA (B)	
		Action climatique	Inaction climatique
China (A)	Action climatique	(4; 4)	(-4; 8)
	Inaction climatique	(8; -4)	(0; 0)

(entre parenthèses, les gains ou pertes pour chaque pays en fonction de la situation)

4. Expliquez chaque situation.
5. Quelle est la situation la plus optimale socialement, d'un point de vue collectif?
6. Quel est le choix le plus rationnel pour chaque pays?
7. A quelle situation chacun de ces choix va-t-il mener?

## II° La lutte contre le changement climatique :

### A° Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :

#### 1° Les difficiles négociations internationales

- Un **climat** de qualité est un **bien commun environnemental** : il s'agit d'un **bien rival** mais **non excluable** (puisque l'on ne peut priver un agent économique de sa consommation, même s'il n'en paye pas le coût, en ne fournissant aucun effort de diminution des émissions de gaz à effet de serre, dégradant ainsi la qualité du climat pour les autres agents économiques). Des pays peuvent alors vouloir adopter des **stratégies de passagers clandestins**, espérant espère obtenir les gains d'une action collective (les réductions d'émissions de GES réalisées par les autres pays) sans en avoir supporté les coûts (c'est-à-dire sans réduire ses propres émissions). Les Etats-Unis, en se retirant dès l'élection de Donald Trump de l'accord de Paris, semblent adopter une telle stratégie, mais elle peut également concerner des pays restés dans l'accord, mais qui, en l'absence de sanctions, peuvent préférer ne pas mettre en place les politiques nécessaires à la protection de l'environnement pour ne pas en subir les couts économiques.

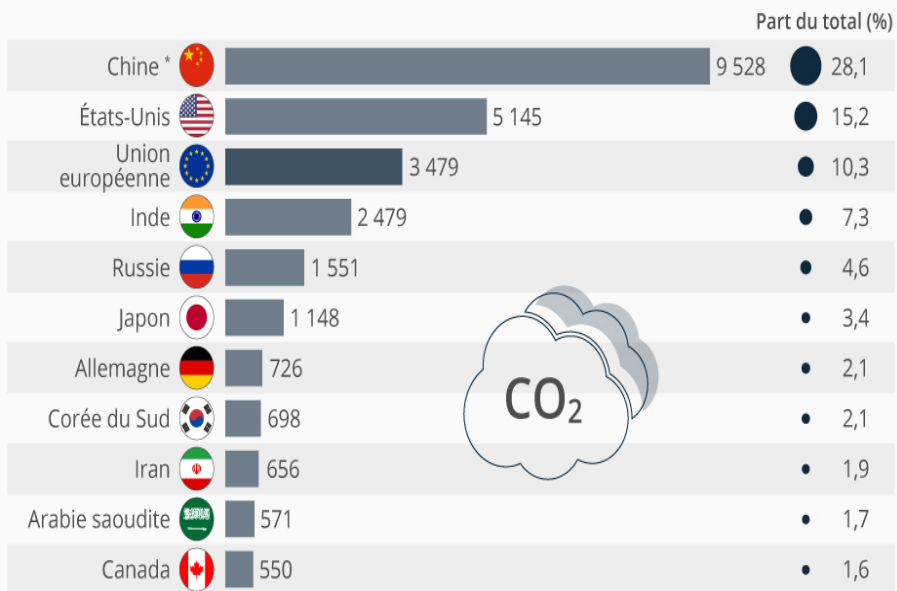
# 1. Les limites des négociations internationales:

## b) L'inégalité de développement.

- Les **inégalités de développement** entre pays peuvent faire obstacle à la conclusion d'accords internationaux de préservation du climat. Les pays développés, qui ont été les premiers à connaître la révolution industrielle, ont en effet une responsabilité historique dans la concentration des gaz à effet de serre. Aujourd'hui encore, et même si la Chine et l'Inde font partie des pays les plus polluants, les **émissions de GES par habitant** sont bien plus élevées dans les pays développés que dans ceux en développement :

### Les pires pollueurs du monde

Pays ou régions émettant le plus de CO<sub>2</sub> en 2018, en millions de tonnes



# Plan

□ II° La lutte contre le changement climatique :

A° Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :

1. Les limites des négociations internationales:

2. Les dysfonctionnements de l'action publique:

# A° Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :

## 2. Les dysfonctionnements de l'action publique:

### DOC.1 Les difficultés des négociations internationales sur le climat

En matière environnementale, les responsables politiques et les organisations internationales ont pris en compte progressivement des réflexions qui étaient mises en avant, au départ, par les ONG : pollution, déforestation, réduction de la couche d'ozone, changement climatique etc. [...] Toutefois, la gouvernance mondiale de l'environnement ne parvient pas à juguler les deux crises écologiques majeures que sont la destruction de la biodiversité et le changement climatique [...] En effet, sur les questions environnementales, il n'existe pas d'organisation mondiale constituée. Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a bien été créé en 1972 [...] mais ses ressources restent très limitées. De fait, la régulation mondiale des problèmes environnementaux repose aujourd'hui essentiellement sur un enchevêtrement d'environ 200 accords multilatéraux<sup>1</sup>. Or les problèmes environnementaux peuvent être analysés et traités comme le résultat de défaillances de marché : ils résultent de l'existence d'externalités négatives (émission de gaz à effet de serre), d'une gestion défaillante

de biens communs<sup>2</sup> [...] comme la qualité de l'air. La correction de ces défaillances implique une action collective à l'échelle des problèmes posés, c'est-à-dire mondiale.

Alain Beitone (dir.), *Économie, Sociologie et Histoire du monde contemporain*, ECE 1 et 2, © Armand Colin, 2018 (3<sup>e</sup> éd.), Malakoff.

1. Qui concerne plusieurs États.
2. Les biens communs sont des biens non excluables (disponibles gratuitement) et rivaux (par exemple les activités de certains agents économiques dégradent la qualité de l'air disponible pour d'autres agents).

- 1 Lire.** Comment la régulation mondiale des problèmes environnementaux s'effectue-t-elle aujourd'hui ?
- 2 Expliquer.** Pourquoi la gouvernance mondiale en matière d'environnement est-elle peu efficace ?
- 3 Analyser.** Pourquoi faudrait-il instaurer une réelle gouvernance mondiale en matière d'environnement ?

# Correction



1. **La régulation mondiale des problèmes environnementaux s'effectue** aujourd'hui par des accords multilatéraux, qui implique plusieurs Etats.
2. **La gouvernance mondiale en matière d'environnement** est peu efficace car il n'existe pas d'organisation mondiale consacrée aux deux problèmes environnementaux majeurs, la destruction de la biodiversité et le changement climatique.
3. **Il faudrait instaurer une réelle gouvernance mondiale** en matière d'environnement car les problèmes environnementaux résultent de défaillances de marche (externalités négatives comme la pollution, biens communs comme la qualité de l'air) qui concernent l'ensemble des pays du monde

# A° Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :

## 2. Les dysfonctionnements de l'action publique:

### DOC. 2 Les problèmes de mise en œuvre des politiques publiques au niveau national

**L'ineffectivité** : une décision est prise (loi adoptée, annonce ministérielle), mais les mesures d'application tardent ou restent en suspens.



La France est sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect de la directive de 2008 sur la qualité de l'air (dépassement des seuils d'émission d'oxyde d'azote dans de nombreuses grandes villes).

◀ Action pour dénoncer la pollution de l'air, place de la Concorde, à Paris, le 31 mars 2018.

**L'inefficacité** : une décision a été suivie de mesures d'application (normes), mais celles-ci ne produisent pas (en tout ou partie) les effets attendus.



L'usine Synthron (fabricant de matières plastiques et de produits chimiques) dans l'Indre-et-Loire a occasionné depuis 1963 une quarantaine de pollutions accidentelles et deux graves incendies.

**L'inefficience** : une décision et les mesures d'application sont prises, mais le coût final de l'intervention s'avère très élevé : la dépense était-elle justifiée ?



La loi instaurant une écotaxe sur les poids lourds, votée en 2009, devait entrer en vigueur en 2014 : le gouvernement y renonce sous la pression d'un mouvement social. Selon la Cour des Comptes, les pertes liées aux investissements réalisés s'élèvent à 1,08 milliard d'euros.

◀ 160 portiques et 720 000 boîtiers GPS remis aux transporteurs routiers devaient permettre de collecter l'écotaxe.

**4 Analyser.** Pourquoi la France a-t-elle été sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne ?

**5 Déduire.** Pourquoi les réglementations environnementales ont-elles été inefficaces dans le cas de l'usine Synthron ?

**6 Lire.** Pourquoi une mesure en faveur de l'environnement peut-elle être inefficace ?

# Plan

## □ II° La lutte contre le changement climatique :

### A° Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :

1. Les limites des négociations internationales:

**3. Les dysfonctionnements de l'action publique:**

# Correction

- . **Doc. 2 Les problèmes de mise en œuvre des politiques publiques au niveau national**
- **4.** La France a été sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne en raison du non-respect de la directive de 2008 sur la qualité de l'air : la directive est donc inefficace dans de nombreuses grandes villes.
- **5.** Les réglementations environnementales ont été inefficace dans le cas de l'usine Synthron parce qu'elles ont été impuissantes à empêcher une quarantaine de pollutions accidentelles et deux graves incendies.
- **6.** Une mesure en faveur de l'environnement peut être inefficace si son coût est très élevé : se pose alors la question de la légitimité de la décision.

# Synthèse

- Quand les administrations publiques lancent des politiques environnementales, elles rencontrent de nombreuses oppositions extérieures comme nous l'avons vu dans la première partie, mais leur action est également entravée par des **problématiques propres, internes, à leur fonctionnement**
- - tout d'abord une problématique temporelle : les politiques environnementales ont souvent un coût élevé au présent, et des bénéfices qui n'apparaissent qu'à moyen-long terme. Or **l'École du *Public Choice*** en économie politique montre bien que les élus privilégient, en particulier lors des années pré-électorales des politiques publiques accroissant la situation des électeurs à très court terme, soit juste avant les élections ! Les politiques environnementales passent alors à la trappe (écotaxe sur les poids lourds risquant de mener à des actions de grèves et de blocages des routes, réglementations écologiques contraignantes pour les ordures ménagères dans les villes risquant de mécontenter les électeurs de la commune...),

# Photocopie

- - ensuite une problématique d'inefficacité : le coût peut être finalement bien plus élevé que prévu, ou bien la mesure prise n'avoir aucun effet sur les comportements (limitations de vitesse lors des pics de pollution), ou encore les administrations chargées de mettre en œuvre la politique environnementale peuvent traîner des pieds, trouver leur mise en place trop compliquée,
- - enfin les politiques environnementales entrent en contradiction avec d'autres politiques qui peuvent en anéantir les effets bénéfiques attendus : c'est le cas du soutien au transport aérien par le subventionnement du kérosène alors que dans le même temps l'essence des véhicules automobiles est davantage taxé ! Ou encore les subventions d'aide à l'embauche dans les entreprises polluantes au nom de la lutte contre le chômage.

# Plan

□ II° La lutte contre le changement climatique :

B° Les instruments de l'action publique :


1. Avantages et limites de la réglementation :

2. Avantages et limites de la taxation et de la subvention :

3. Avantages et limites du marché de quotas :

# Activité

: Complétez le tableau suivant sur feuille à l'aide des deux vidéos


- ❖ <http://inverseco.weebly.com/c3---croissance-et-deacuteveloppement-durable.html>
- ❖  Vidéo dessine-moi l'éco concernant le marché de quotas d'émission
- ❖ <https://www.youtube.com/watch?v=v4divdVlrYo> + regarder le doc 3 page 361

	Réglementation	Taxation/subvention	Marché de quotas
Principe et exemple			
Avantages			
Inconvénients			

# Correction donnée sur feuille

- Les trois instruments des politiques climatiques avantages et inconvénients

# Synthèse

-  → On retiendra CC : les instruments sont complémentaires, chacun a des avantages mais aussi des limites, compensés plus ou moins par les avantages des autres outils : ex : la norme n'a pas de caractère incitatif, la taxe si. La taxe est souvent nationale, le marché des quotas lui est européen !

contraindre	inciter		Autre instrument complémentaire aux instruments économiques
Réglementation	taxes	Marché des droits à polluer	La subvention à l'innovation verte

# Contraindre ou inciter ?

Contraindre	Inciter		Autre instrument complémentaire aux instruments économiques
Réglementation	Taxes	Marché des droits à polluer	La subvention à l'innovation verte
On cherche à <b>limiter les externalités négatives</b> grâce à des lois interdisant la pollution ou limitant les dommages (obligations d'ampoules moins énergivores) ou rendant obligatoire le tri des déchets...	On cherche à <b>internaliser les externalités négatives</b> :  Les pollueurs sont sensibles aux coûts (entreprises qui cherchent à faire des profits ou ménages sensibles à leur porte-monnaie). Dépolluer à un coût : il s'agit alors de faire entrer ces coûts dans le calcul du pollueur)  Faire en sorte que les coûts privés supportés par les producteurs d'externalités incluent les coûts sociaux, c'est-à-dire les dommages subis par les autres agents : faire entrer ces coûts dans les calculs des pollueurs, qui peuvent alors raisonner autrement		Elle encourage les externalités positives
Instrument réglementaire	Instruments économiques		Instrument complémentaire aux instruments éco
Approche par les quantités	Approche par les prix		